

行政包干的组织基础¹

张静

提要

回应“行政包干制”的缘起问题，针对“成本衡量”说，本文从行政机体本身的特性和历史关系，说明发包制的存在。由于政府的多元角色、多中心控制权的组织关系、以及对执行组织的依赖，政府系统逐渐发展出具有灵活适应性的、不同于单一科层体系的、能够利用上述组织环境的方法，来实现任务的下达和执行。“行政包干制”顺势于不言自明的控制权范围，通过默许、交换和隐形授权，将目标和利益不同的组织容纳于一体，形成了今天治理体系中混合共生的形态。因此，政府行政体系的组成结构、其内部真实的组织关系和多元角色，是发包制产生的基石。

主题词：行政包干 组织关系 政府角色 多中心控制权

问题

受到韦伯的影响，学界通常以科层制的理想类型为依据，阐发其他“偏离标准”的官僚行为。但周黎安教授的工作转换了处理视角：他以“行政发包制”为基准反观科层制，视大量的“非正式”制度和“变通”实践，为政府治理行为中的“均衡”常态，因为发包制本身包含了对承包方“自由裁量权”的默许。作为有价值的分析性概念，“行政发包制”对于政府治理的特征性概括，提升了学界理解多样治理模式的能力。

不仅对现象做出概念抽象，周文还尝试对行政发包的运用做出解释。他以市场与科层的分类为基础，提出这样的问题：为何中国科层制使用了类似市场激励的规则，来推进行政执

¹ 本文首次发表于上海大学《社会》，2014年第6期



行？为什么中国在政府内部，嵌入了一个相对分权和市场化的发包制？²

周文给出的回答要点有三。其一，中国广阔的疆域、各地地域、文化和自然条件的巨大差异，导致治理成本上升，属地发包可以显著减少中央治理的监督和管理成本。其二，中国长期贯彻自上而下的统治逻辑，普通公民参与治理的机会有限，加之法治不完善，使得公共服务的质量压力，让位于治理的成本压力，因而定限包干占据了主导形式。其三，为了有效降低委托人（最高统治者）面对的统治风险，一种集权与分权的独特安排应运而生：由委托人集中控制重要权力——如人事权、干预权、审批权和指导权，而承包人被默许其他剩余权力。这些剩余权力虽然未经明示授予，但却包含在发包项目中，类似于得到实际上的承认。上述解释主要从两个方面——治理成本和风险防范——说明行政发包制的形成，其视角在最高权威面对外部约束的模式选择，基本逻辑是成本和收益衡量，强调经济（成本计算）和政治考量（统治风险）对于治理方式形成的影响。

但，哪个统治体系不受制于这两个问题？如果说多样性的地域、文化和自然条件差异决定了行政发包制的形成，那么在几个世纪的历史进展中，世界上不少地区同样存在“疆域、地域、文化和自然条件的巨大差异”，为什么有的形成了科层制，有的形成了发包制？倘若行政成本是一个关键的衡量依据，那么如何解释，中国行政中大量不计成本、不惧压力的治理行为？治理成本和统治风险的约束固然无错，但其过于一般性的解释层级，使之几乎可以解释任何治理模式的形成。但当特定的统治体制面对具体环境的时候，何者为可忽略的成本，何者为必防范的风险，涵义常常不同，究竟是什么因素，导致了他们的回应模式差异？

问题或许与经济学文献的提问意识有关。沿着“企业还是市场”的效率比较思路，治理模式成为替代性的方案选择问题：采用委托代理（另一方提供服务），还是（政府）自己提供服务，主要是由成本衡量决定的。这一问题意识包含了一些潜在的假定——行动主体（政府）及其内部组织单纯的“治理”角色，政府拥有独立程度较高的选择地位，他相对自主、且未对任何组织具有依赖，对于选择主体而言，两种治理方法有程度相似的候选性。

但这些假定是否成立，对于发包制的解释甚为关键。比如，除了治理角色，政府、尤其

² 周黎安，行政发包制，《社会》，2014年第6期



是基层政府还兼具厂商、甚至是属地利益代表的角色；任一机构单方面的“自主选择”，都受制于组织间角色关系的影响。因此，如果将发包方视为单一角色的选择主体，可能忽略其内在的组织特性对治理行为的塑造。作为补充，我希望讨论另一种解释路向：从行政治理机体本身的特性及历史关系，说明发包制的组织基础所在。

多中心组织及角色的治理体系

作为讨论的起点，需要先设定一个理想形态的区分，来简化现象，突出问题所指的标准特征。我的理解，市场组织间关系的特点在于，在利益和目标不同、甚至是冲突对抗的、但地位（相对）自主、权利（相对）对等的角色之间，通过同意、交易与交换展开合作。而科层组织间关系的特点，则是在利益和目标一致（至少是非对抗）、权属级别分明、地位不自主、权利亦非对等的行动体之间，通过等级命令和支配展开合作。二者重要的差别，在于组织间的权属（权力与隶属）关系差异：在责任和使命方面，市场组织各自分立，相互竞争，他们不是一个整体，更不具有共同的利益和目标，而科层组织理论上是一个责任整体，其中的各个部门权限有别，但共享一致的利益、目标和使命。

显然，市场体系与科层体系的组织关系不同：前者由多个有独立权属的组织组成，后者由存在等级界限、但不具独立权属的组织组成。这种差异可以解释为何市场体系需要用合约达成同意，用互惠达成交换，因为在市场组织之间，原本不具有相互负责的关系，只是共同商业利益，使之发生了联系，所以需要合约来指明相互的责任，约束相互的承诺。这些承诺不具永久性，只为某一事项而成立，事项结束后，交易组织间的约束关系不再。总之，在权属相对独立的市场组织之间，除了需要遵守法律之外，并不存在目标、权力、行动和内部规则的一致性。

那么，如果科层组织内部存在类似市场组织的关系，情况会如何？答案是，多重角色及治理中心就会发生，这意味着，社会可能并非由单一的组织治理，而是由一种多权威的组织合体治理。“合体”不同于整体，是因为合体或许具备整体的形式，但实际的行动原则仍可能由其自己掌握。根据理查德·拉赫曼的研究，仅当下列条件具备时，单一的组织中心才能真正统治一个社会：“第一，从各个生产阶级中获得的资源，均通过一个统一的组织分配；第二，没有其他竞争性的精英组织，能够建立并获得资源；第三，精英集团内部的个体或群体，无法收回对其他成员的支持，从而瓦解这一组织的现实统治。当一个新的群体（无论是



来自旧精英内部，还是非精英群体），发展出获取资源的能力，而其他精英必须容忍他们的存在时，多重精英的统治就会产生”。³

对于中国的治理体系而言，大量的证据表明，上述三个条件一个也不具备。首先，从各个生产阶级中获得的资源，不是通过一个统一的组织分配，而是通过多种组织（国家组织、地方政府组织、社会事业组织）、经多重渠道分配；第二，在行政系统内部，存在着大量竞争性的组织（条块职能部门、地方行政组织），且能够获得资源（土地财政的收益、与地方企事业单位的联盟互惠、对门类企业的所有权和控制权）；第三，精英集团中的个体或群体，能够透过“收回”对其他成员的支持（选择性执行、表面配合、甚至拒绝合作），来瓦解统一组织的现实统治。最后，很多部门都有获取资源并独立分配的地位，而其他的部门只能“容忍”这种情况存在，而且他们自己也在不懈追求这样的地位。所以，治理社会的，好比是多重权威中心的“市场”体系，它远不是一个系统统一、互为支撑的科层组织系统，尽管在形式上和法定条文上好似如此。

因此，虽然我和周黎安教授的结论相同——行政发包制介于市场和科层两个类型之间，但给出的理由不同，我认为，中国行政体内组织间角色关系的性质，对于开辟“为何是行政发包制”的解答方向，十分重要。

历史遗产：行政吸纳代理

历史上，中国的治理体系由两部分组成：政府和地方（社会或军事）组织，后者包括士绅、宗族（家族）、军阀等等，他们与政府互相承认但互不隶属。基层治理组织在历史的不同时期面貌不同：有些在上个世纪中叶由新政府主导成立，有些则是从业已存在的地方组织转化而来。这些组织曾经身处政府治理体系之外，各有管制领域和地盘，后来才具有了公务组织的身份。随着近代以来公权力的扩张下移，不少地方组织被委以公职，进入官僚体系：政府将原本存在的地方单位，吸纳进入国家行政体系，并委任以新的公务身份，承担“代理治理”的职能。

³ 理查德·拉克曼，《不自主的资产阶级》，复旦大学出版社，2013，页 14



张仲礼曾用“地方权威的官僚化”说明上述现象。⁴ 然而，将其吸纳进入行政体系内部，不等于完成组织与规则整合。虽然在形式上，每个地方治理组织机构都以统一称谓建立起来，但观察这些机构的实际运作，就会发现，“他们实际上在按迥然不同的原则运作，与其远在大都市的机构创立者的初衷，存在不小差异”。⁵ 虽然，国家政权建设之结构集中的努力，近代以来一直以不同方式持续，但却从未成功改变上述组织规则“迥然不同”的特点，更没有中断地方组织作为利益共同体的再生机制——它们在一定范围内的资源来源、人事更替、司法控制方面的固有影响力。⁶ 多重权威中心治理，正是指这种以地方实力为基础的政治现象，它在治理上的突出特点是，科层体系中的身份统一和实际控制权相分离。可以说，官僚化使其获得公权力身份，名义上被组织进一统的科层体系，但是其拥有的局部实际控制权仍然存在，作为科层整体的行为标准统一与规则整合，直至目前尚未真正完成。社会治理的组织统一虽然貌似形成，但治理行为的标准统一远没有真正建立。

这就形成了一种特有的内部行政关系。一方面，作为政府实现治理目标的组织工具，政府需要地方组织“加盟”，他们的存在，填补了政府在人手、资源、信息、及认证能力方面的不足，地方组织也希望通过公务身份加强自己的权力；另一方面，这些组织和政府实际上在以“各自不同的方式行驶着自己的权力，两种形式的权力相互作用，形成了二者既合作又矛盾的关系格局。”⁷ 这种组织关系，是隐形的权力默许和交换、而非单纯的命令和支配的基本来源。

如果以科层制的理想类型为据，可以说，中国行政机体内部的组织权属关系，与之仅是形似而质不同。在形式上，政府及其代理组织同属一个治理集团，他们的职能类似，组织同构且等级分明，纵向关系上分别拥有不对等的权力，上级是领导，下级是执行者。但是在实践中情况并非如此简单。基层官员得到提升，进入到国家机构担任要职，看上去是升职，但完全可能从“官”变为“僚”。官职提升权力却减少的原因，是实际控制权存在着隐形分立——属地和行业分割的现象。受制于利益组织化结构的状况，每一个组织在自己的辖地有实际的控制权，但是在进入别的范围时，影响力就大打折扣，因为各组织常常谁也不服从谁，这就是行政协调如此之难的原因。这种组织化现实，以一种主观上无意识、但客观上强有力的方式，影响着行政治理方式。虽然在理论上，科层制中的上级是指示的发出方，但是在这

⁴ 张仲礼，《中国士绅：关于其在 19 世纪中国社会中的作用研究》，上海社会科学出版社，1991

⁵ 乔尔·S.米格代尔，《强社会与弱国家》，张长东等译，凤凰传媒集团/江苏人民出版社，2009，页 3

⁶ 张静，《基层政权：乡村制度诸问题》（修订版），上海世纪集团出版公司，2006

⁷ 瞿同祖，《清代地方政府》，法律出版社，2003【1962】，范忠信，晏锋译，何鹏校，页 282



些指示与下级组织的权益相悖时，它们是否能得到顺利贯彻，是否被“选择性执行”，⁸在多中心体系中成为棘手问题。承包方虽然不能明着违抗，但敷衍变通很是普遍，这种情况越是靠近基层和地方，越加明显。

分殊的实际控制权

分殊的实际控制权结构，是中国治理机体内部最重要的组织现象，然而这一现象是隐形的。在中国意识形态和组织理论阐述中，治权分割不具正当性，无法通过法律规定和政策条文来承认，所以在正式的文件文字上，不会看到相关的表述，而且治权分割一直是国家政权建设想要对抗的东西。但在实践上，行政系统内部控制权分立，多个、多层的权属之间拒绝协作，互不支持的行为比比皆是。这些事实无法使人相信：中国的治理组织是一个整体合作的系统（unitary corporation system），⁹ 在实践层面上，它与科层制的组成原则相去甚远。

最明显的例证，可观行政人员的认同归属（identification）——其对象并不是整个行政体系及其规则，而是身边的组织群体；他们的权利来源和岗位责任，并不是由科层规程给予，而是由所属最近的单位领导授意；他们往往不能独立于这些组织，执行更上一级甚或是国家的指令，如果需要取舍，他们更看重身边临近组织的立场，因为后者和自己职责的关联最切。掌有实际控制权的群体，尽管名义上是整体官僚体系的一部分，但无论是他们的领导还是具体的执行者，都很少将自身或组织利益与整体利益相联系。比如，基层组织将防范统治风险——增强执政合法性问题——视为上级的责任，而非自己的责任，对他们来说，这是中央应当担忧、但不是自己要操心的事务。因为对自己的辖区来说，“他们”的风险不是“我们”的风险。行政体系内相互隐瞒信息、将“我们”和“他们”做区分常见，证明了大量成员实际上忠诚于自己所在的组织，而不是行政整体的规程和原则，他们代表自己的组织，但不代表整体治理体系，他们没有把自己的位置放入整体，他们所在的组织也是一样。自然，一项任务来了，是否需要闻风而动，主要看临近组织领导的意思，揣摸不同级别的真正意图，成为下属的一项基本功。正因为如此，表态文化才会盛行，表态既可以用来显示决心，也可以用来粉饰真正的态度。

⁸ 欧博文，李连江，中国乡村中的选择性政策执行，共识网，2013-6-6：
http://www.21ccom.net/articles/zgyj/dfzl/article_2013060685036.html

⁹ 整体合作系统（unitary corporation system），区别于合伙系统（partnership system），概念参见 Padgett & Powell, *The Emergence of Organization and Markets*, Princeton University Press, 2012。



在这种情况下，治理能否进行，下级对上级的配合意愿变得相当紧要。常见行政部门推进执行的做法，比如，提升任务的重要性，阐明其属于一项政治任务；提升任务的权威性，强调上级领导十分重视、亲自过问；督促各级发文件，描述任务的紧迫性、严肃性和正规性；提升任务的执行氛围，开大会动员，要求表态，分配责任；提升任务的执行力度，抽调人员成立专门领导小组，委任负责人和行动班子等等……，但这些做法效果有限。如同一则广为流传的对联所言：上联：你开会我开会大家都开会，下联：你发文我发文大家都发文，横批：谁来落实。

在市场委托代理关系中，委托者很少受制于对承包者的依赖，因为他们可以选择代理者。但是在上述组织关系中，委托者无法通过“解雇”来消除下级组织的职能，相反，下级组织反倒有“退出”选择，方法就是表面执行或行政不配合。更换下级领导对于降低配合不力的风险有时作用不大，尤其是，当这种不配合不是个人行为，而是一种组织行为的时候。而且，在干部人事制度中，行政撤职多数是调岗，而不是事业终结，因为干部身份和待遇没有期限设置，不在岗不等于取消了级别待遇，所以行政不作为或者配合不力，很少构成事业风险，即便被免职，也有机会在缺人手的情况下，再行异地异职就位。

这些制度设计难以对配合不力的下属形成真正威胁，更不要说组织。最近的例子，是中办国办发布“两个”车改文件，对于中央机关单位和地方车改，采用了不同的用词，中央机关单位为“改革方案”，而地方则是“指导意见”。“方案”只对中央机关单位提出了硬性规定，而“意见”针对地方则是缓和的指导，没有确定具体规则。对此，发改委的解释是，“考虑要从实际出发，由各地制定具体的实施办法，”¹⁰ 这等于承认，具体怎么做，决定权在各地自己。对此，媒体已经发现华南处级干部的观望态度：“给了1000块车补，谁还下基层？”¹¹ 面对这种情况，委托者的做法，只能是做出表率、约谈提示、督查推进，但是它无法解除下级组织的代理角色，也不能不承认下级有自己的决策地位，因为无法更换组织工具。委托方不能选择另一个组织实施治理，这是行政委托代理和市场委托代理的不同。

角色依赖

¹⁰ 记者采访国家发改委副主任连维良，2014年7月17日，新京报：
<http://news.duba.com/info/4/4487.htm?f=jsmb&s=xw>

¹¹ 地方官员谈公车改革：给了1000块车补谁还下基层，《南方周末》报到，财经网转载：
http://finance.ifeng.com/a/20140717/12742932_0.shtml



上述情况不能仅仅归咎于治理观念，我认为更重要的是一系列制度安排，客观上巩固了行政控制权的分立。比如人事及财政的单位制，促进了单位自我利益的组织化——它们不断复制得到再生。宏观地看，这类似于在行政体系内形成了众多利益主体，各自坚守并捍卫自己的权益，但对上级而言，他们又是唯一的执行团队，治理任务必须通过他们、而非取代他们来贯彻。除了推动他们，必要时换领导人之外，上级并无其他组织工具选择，来助其实现治理目标。

这意味着，在协助治理的需要方面，上级对下级具有反向依赖性。这表现在委托方对于承包方的行政配合及自有资源的依赖——诸如自筹资金、社会关系、信息掌握、成员遵从等等。这种依赖关系，决定了承包方的讨价还价地位，成为他们在交易中“要价”的资本。如果条件得不到满足，代价就是组织不配合、有限配合，或者明动暗不动，口头配合行动不配合。这可以解释，为什么有时主要干部已经被更换，但还是“搞不定”下级组织。原因在于，后者是高度组织化、具有共同利益和目标的群体，其内部的相互责任和关系平衡之维系和重建，很难因个别领导更换发生改变。是故，互惠交换各自所需，成为推动承包方配合的有效手段。

这里并不是指，全面配合才是“正确”的，因为承包方的行政不配合，常常在客观上具有正面作用：抵消不切实际的指令对基层的损害，结果保护了群体利益。我的重点不在进行是非判断，而是强调认识中国行政机体的特点：在表面的等级支配背后，存在着类似于市场的多中心组织关系。这一基本现实，无法从法律权属规定、或者是政策文件中，通过明确声称的权力分割而呈现，但它们却是日常实践的真实所在。比如，不执行虽然使上级不悦，但基层的安定有序，又符合上级的治理目标。当地位差别使之无法通过明文规定支持地方的实践时，行政发包则是既可避免违规、又可默认地方做法的举措。正如一位负责发包（村修公路项目）的镇干部所言：“现在中央不断提倡给农民减负，而甬村却在搞集资（让农民为修路分成付费），我们不可能明面上支持，但他们村的治理效果很好，却是不争的事实。”¹² 发包可以对不改明文规则、但改实际做法的情况“视而不见”，效果自然是默许了行动本身。

基层治理组织具有的多重角色，也在发包中得到默许。基层组织执行指令与否，不仅仅来自对官僚系统责任的承诺（合约），还来自本身多重角色的考量：比如损益辨别——是否

¹² 浙江镇干部访谈，转引自汪吉庶、张汉，“公共品供给的议程困境及其应对：小集体分成付费”，清华大学政治学系博士生工作论文，2014，页7



有利于增进其组织利益和自主控制权；比如秩序担忧——是否会引发内部冲突；比如道义负担——是否被所属成员视为背弃；还比如代表身份——是否能回应成员的迫切需要……凡此种种的正当性，盖源于中国的社会结构：多元利益的组织化和行政单位制的重合。¹³基层行政组织并非仅仅是治理角色，他们同时兼有代表、应责、连接、协调等职能，这些职能甚至也是委托方实现治理目标不可或缺的东西。基层组织远远超出治理的政治及社会性角色，不仅具有广泛的社会承认基础，而且具有长期的历史、甚至相关制度的支持。¹⁴所以，虽然分疏控制权的组织结构，在面临打击的时候有时被弱化，但它们时时再生，从未从根本上消失。

默许、交换、隐形授权

发包制是上述组织结构和角色的产物。在中国，推进任务执行和责任激励，促成下级部门的合作意愿及配合行动，对于贯彻任何指令都是关键的环节。而不可回避的组织现实，决定了上级要求下级执行的“任务”，脱离了纯行政命令的性质：它成了必须经交换才能取得配合的事项，类似于市场中形成“同意”的合约，想要求得治理的组织配合，需要默许和交换才能做到。虽然上级的权力高于下级组织，但在实际控制权方面，却不一定总是具有明显优势，因为它依赖治理的组织工具。这种依赖关系构造了不同于科层级别的“对等”关系：下级拥有更多的信息，他们拥有人力资源，掌握本地的财政使用权，更重要的，他们可能对是否真正配合做出选择。但碍于行政级别和规章，他们不能公开否定委托人的指令或是拒绝执行，他们都无法对对方再行公开的选择，这一点又和市场组织关系不同。与行政命令及支配相比，发包制在上下级行政组织间提供了不用明言的弹性关系，使得下级可以在自己的属地控制权不被削弱的情况下，更加“愿意”执行下达的任务。如果很多权力不便明文规定，发包中包含的未言默许，等于承认下级做法，对承包方自然构成重大激励。

对于发包方而言，不是通过明令、而是通过暗许的方法给予承包方“自由裁量权”，意味着保留着“随时回收默许”的可能。通过不确定性形成的行政威慑，上级对下级的过度控制权可能构成制衡，它可以抵抗走的太远的承包方。规则定死了往往陷于被动，不肯定也不否定则可以掌握主动权。发包制以包含大量“不确定”的形式，使双方的权力都有所增加：委托方获得批准权、监控权、以及随时收回默许的权力，代理方获得自由裁量权、过程控制

¹³ 张静，《利益组织化单位》，中国社会科学出版社，2001

¹⁴ 张静，“个体与公共的连接”，南京《学海》期刊秋季号，2014



权和剩余控制权。处于地位弱勢的承包方会因此增强主动性。下级接包如同签定责任状，比起口头表态，是更实在的“同意”配合。这一交换让上下各有所得，推进执行的障碍减少。

这中做法不具正式性，因而不是—种特意的集权-分权安排，而是组织机体本身特质的自然反应。俗话说，有什么料，做什么菜。在形式上统一、实际上多中心的组织现实下，委托方的统治风险，与其来自权威地位和干预权旁落，不如说是懈怠贯彻，将其束之高阁、伪装执行的普遍存在。承包方虽然不能争取明晰分权，但可以通过改变信息减少上级的控制权。当表面执行成为普遍存在的治理风险时，委托方即使更换代理人，也解决不了执行问题。代理组织无法全面更换，是代理方拥有的讨价还价资本。在权力地位看似不对等的双方，这是实际交换可能实现的砝码。这可以解释，为何很多领导在布置任务时，总是询问“有什么困难？需要什么支持？”，允许代理方提出条件，是一种隐形授权和交换现象，它可以对一些不便明文规定的交换条件，通过发包获得实现。

发包制隐含的内容还不止如此。惯例上，中国治理体系不是运用立规授权定责，而是运用动员机制（开会，检查）、和组织机制（成立机构，委任成员）来推进行政工作。界定职责和权限主要不是通过立规陈述，而是通过领导指示。根据指示先行动，然后再视必要性定规立据，是行政常规。在这种情况下，各级人员职责的边界无常根据，决定权在主要领导。这就给承包方的决策权留下了大量空间。例如最近我在武汉见到的一位基层干部，他抱怨下属组织执行不力：“开过几次会了，还—直不动，最后是我亲自到场做出安排，明确分工责任，大家才行动起来”。这位领导认为，这反映了基层组织治理能力欠缺，下属无法明辨自己的职责，不能有效开展工作。而我认为，原因在于阐明职责的角色一直是人（领导指示）、不是制度，在行政活动中，规则往往不是真正的授权来源，只有领导指示才有授权作用。

而发包制提供的隐性授权渠道，非常适应不立规的行政惯例。比如批出—揽子计划，成立“领导小组”包干—项任务，“是党政系统中常规治理方式之外的补充，在特定时期，他们拥有跨部门的协调权力，但没有长期人员编制，甚至不印公章，不单独行文”。¹⁵ 社会中大量的执行组织，比如市馒头办、扫黄打黑办公室、城管部门、创卫领导小组、停车管理组织、遣送收容所等等，都无需经过缓慢艰难的立规过程分配权力和责任，就可能通过发包获得公务权力。在基层的广大区域，这些代理机构本身不是政府，但却可以代表政府参与社

¹⁵ 南方周末记者 钱昊平 实习生 杨佳秋采访周望，“领导小组”产生的特殊背景，2012年9月5日，腾讯新闻综合南方周末报道，<http://www.infzm.com/content/80226>



会治理。将已有的社会组织利用起来实现政府任务，称“购买”社会服务，也是通过发包授予公权力的一种形式。这使得“不完全政府”常态化：政府机构把本应由政府负责的工作，外派给其他机构执行，并相应增加他们使用公共资源的权力。由于政府需要依赖社会的组织化资源，而政府和这些社会组织并非简单的上下级关系，所以他需要发展出具有灵活性和适应性的、不同于行政体系的、能够应对社会组织的多元性方法，来推进任务的执行。¹⁶

利用社会中已经存在组织、关系、资源和责任体系推进治理，而不是建立一套区别于它的（科层体系）体系，是一个值得注意的组织现象。科层体系建立需要用统一的标准去改造社会组织，相当于用一把尺子改造代理组织，但将代理至于行政监督下，可能会破坏他们已有的权威、社会关系和责任体系，从而使得这些组织资源流失而无法利用。所以，中国的行政关系控制，更愿意使用权衡和互惠性交换，而非改造。即，不设明确的标准，维持下级组织原本的惯例，默许其权益关切，保护其组织化利益，允许他们在未置于强力制约的情况下行驶公权力，以换取其贯彻而不是敷衍。这种多样性，并不是来自治理对象，而是来自组织工具本身的特质所致。

综上，行政包干顺势于不言自明的控制权范围，通过默许、交换和隐形授权，将目标和利益不同的组织容纳一体，形成了今天治理体系中混合共生的形态。行政机体的组成结构、其内部真实的组织关系和多元角色，是发包制产生的基石。

¹⁶ 裴宜理认为，这种灵活的工作方法，与“游击队式的政策风格 (guerrilla policy style)”的历史有关。参见 E.J. Perry, *the role of cultural propaganda in PPC's regime resilience*, 台湾清华当代中国研究中心, 《当代中国研究通讯》No. 21, Feb 28, 2014, 页 11

